

ANDRZEJ PAKUŁA

Uniwersytet Wrocławski

SPECYFIKA ODPOWIEDZIALNOŚCI
PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE
I ZAJMUJĄCYCH WYSOKIE STANOWISKA
W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ SZCZEBŁA CENTRALNEGO

Sięgająca swoimi korzeniami doktryn oświeceniowych, w szczególności francuskich, administracja publiczna demokratycznego państwa prawnego mieści się (wraz z głową państwa) w obszarze władzy wykonawczej. Najpełniej, jak się wydaje, istotę administracji publicznej oddaje określenie H. Izdebskiego i M. Kuleszy, zgodnie z którym, „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”¹. Rolą administracji publicznej jest wykonywanie prawa, a ściślej — określonych prawem zadań publicznych, będących prawnymi obowiązkami, za których realizację administracja publiczna jest odpowiedzialna². Za podstawowe zasady, na których opiera się ta administracja w demokratycznym państwie prawnym uznaje się:

- związanie powszechnie obowiązującym prawem całokształtu działalności wszystkich organów i innych podmiotów wchodzących w jej skład,
- wykonawczy charakter jej działalności,
- sądową kontrolę tej działalności,
- odpowiedzialność prawną organów i osób wykonujących administrację za podejmowane działania³.

Należy jednakże zwrócić uwagę, iż administracja publiczna to nie tylko twór o prawno-normatywnym wyrazie (aczkolwiek bez wątpienia ten właśnie wyraz ma pierwszoplanowe znaczenie dla samego jestestwa demokratycznego państwa

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 2004, s. 93.

² Stanowisko takie wyraża m.in. A. Błaś [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 40, 137.

³ A. Błaś, *op. cit.*, s. 41 i n.

prawnego i administracji publicznej w takim państwie), lecz także zjawisko o charakterze politycznym i to „w dwojakim sensie: ona sama jest zjawiskiem ze sfery stosunków politycznych i że jej działanie służy osiągnięciu celów publicznych”⁴. Przywołać można jeszcze i takie ujmowanie administracji publicznej, wskazujące, iż są to struktury władzy politycznej, których podstawowym zadaniem jest „proces stosowania określonych reguł, czyli proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw”⁵.

Administracja publiczna ma zatem mieszaną, dwoistą w istocie rzeczy charakter, prawno-polityczny, nie zaś jednolity, czy to wyłącznie prawny (ściślej — wykonawczy w stosunku do prawa, czy to wyłącznie polityczny. Wypada w związku z tym podzielić pogląd L. Lopeza Rodo, w myśl którego „nie ma rozvodu pomiędzy administracją i polityką. Administracja jest instrumentem w rękach rządu, pozwalającym skonkretyzować w działaniu ideały i programy polityczne. Polityka wymaga harmonijnego połączenia wzniosłych ideałów i zdrowego wycucia realiów. Administracja bez polityki nie miałaby kierunku postępowania. Natomiast polityka bez administracji nosi inną nazwę — utopii”⁶. Ten dwoisty charakter administracji publicznej wymaga, jak konstatują H. Izdebski i M. Kulesza, „funkcjonalnego oddzielenia od siebie — w obrębie administracji publicznej — sfery rządzenia i sfery administracji wykonawczej (zarządzającej), a w ślad za tym — aparatu obsługującego funkcje zarządzania politycznego (rządzenia) i aparatu obsługującego funkcje o charakterze administracyjnym (administracji wykonawczej)”⁷. Podzielając to stanowisko, wypada jednakże zauważyć, iż ta dwoistość wyznacza także coś więcej, mianowicie obszary odpowiedzialności administracji publicznej, dając w swej konsekwencji podstawy do wyróżnienia odpowiedzialności prawnej i odpowiedzialności politycznej.

W semantycznym, słownikowym, a także bez wątpienia powszechnie przyjętym znaczeniu odpowiedzialność to „konieczność, obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji; odpowiadanie przed kimś, wobec kogoś, za kogoś lub za coś”⁸. Odpowiedzialności nie można zatem przypisać abstrakcyjnie ujmowanym, conceptualnym li tylko twórcom typu urząd, struktura, układ, system czy stanowisko, lecz wyłącznie działającym ludziom, pełniącym określone, takie czy inne funkcje, zajmującym takie czy inne stanowiska, czyli sprawcom (autorom) określonych rezultatów. Ten aspekt szczególnie wyraźnie podnosi prakseologiczna nauka organizacji i zarządzania.

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 352.

⁵ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999, s. 16.

⁶ L. Lopez Rodo, *L'administration espagnole devant les transformations économiques et sociales contemporaines*, *Annuaire Européen d'Administration Publique* 1, 1978, s. 35, cyt. za: H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 126.

⁷ *Ibidem*, s. 127.

⁸ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2, Warszawa 1979, s. 469.

J. Zieleniewski podkreśla, iż „Stosunek sprawstwa pociąga za sobą »obiektywną« odpowiedzialność sprawcy za rezultat działania. Każdy jest z istoty rzeczy odpowiedzialny za rezultaty swych działań, które były jego obowiązkiem. Nikt natomiast nie jest w tym »obiektywnym« sensie odpowiedzialny za stan rzeczy, których nie spowodował, nie mógł lub nie miał obowiązku spowodować”⁹. Należy jednakże zauważyć, iż swoistą odmianą działania jest zaniechanie, natomiast skutku — jego brak. Odpowiedzialność odnoszona winna być zatem nie tylko do działań aktywnych i stanów zdziałanych w ich wyniku, lecz także do działań biernych i stanów niezdziałanych, które zdziałanymi być miały¹⁰.

We wskazanym w tytule niniejszego tekstu obszarze podmiotowym administracji publicznej, administracji rządowej szczebla centralnego¹¹, uwzględniając przy tym zarówno organy tej administracji, jak i obsługujące je urzędy (wspomagające te organy w wykonywaniu ich zadań i kompetencji), problem odpowiedzialności odnieść wypada do, dających się wydzielić na podstawie obowiązującego stanu prawnego, trzech grup osób, a mianowicie:

- 1) sprawujących funkcje naczelnych organów administracji rządowej,
- 2) sprawujących funkcje centralnych organów administracji rządowej,
- 3) zajmujących stanowiska sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Wypada przy tym zaznaczyć, iż chodzi wyłącznie o odpowiedzialność ponoszoną w związku z pełnieniem określonej funkcji bądź zajmowaniem określonego stanowiska, nie zaś o odpowiedzialność wynikającą z faktu bycia obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej.

1. ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPRAWUJĄCYCH FUNKCJE NACZELNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Termin „naczelny organ administracji rządowej” nie występuje co prawda w tekstach aktualnie obowiązujących aktów prawnych, jest jednakże powszechnie przyjęty i stosowany w doktrynie i oznacza stojące na czele całej administracji rządowej podmioty, tj. Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i przewodniczących określonych w stosownych ustawach komitetów, tworzących wspólnie Radę Ministrów, tj. podmioty wskazane w art. 147 Konstytucji Rzeczypospolitej Pol-

⁹ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1979, s. 177.

¹⁰ W kwestii płaszczyzn ujmowania odpowiedzialności zob. m.in.: T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 143.

¹¹ W kwestii rozumienia terminu „administracja rządowa” zob. m.in.: J. Jagielski, *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa i prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 216 i n.

skiej¹². Syntetycznie ujął to J. Boć, stwierdzając, iż „w administracji rządowej najwyżej w strukturze usytuowane organy nazywamy organami naczelnymi. Te zaś, które są ulokowane niżej, ale są organami jednostkowymi w skali całego kraju, uzyskały nazwę centralnych organów administracji rządowej”¹³.

Podstawowe kwestie dotyczące odpowiedzialności pełniących funkcje naczelnych organów administracji rządowej reguluje Konstytucja. Na mocy treści art. 198 ustawy zasadniczej Prezes Rady Ministrów i członkowie Rady Ministrów należą do grona podmiotów ponoszących za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Odpowiedzialność ta, w odniesieniu do Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów, na mocy art. 156 Konstytucji, dotyczy dwóch rodzajów czynów, a mianowicie:

- niebędących przestępstwami, naruszenia, w zakresie urzędowania danego podmiotu, Konstytucji lub ustawy,
- stanowiących przestępstwa (w rozumieniu prawa karnego) popełnione w związku ze sprawowaną funkcją.

Warto w tym miejscu postawić, choćby zasygnalizować, pytanie, czy naruszenie Konstytucji należy odnosić wyłącznie do jej części artykułowanej, czy także do wstępu. W opinii B. Banaszaka „[...] obecnie upowszechnia się przekonanie o tym, że niezależnie od swojej specyfiki wstęp do konstytucji ma charakter normatywny”¹⁴. Przywołać można także stanowisko K. Complaka, w myśl którego „Z wyjątkiem krótkiej informacji o genezie tego aktu [tj. Konstytucji — A.P.] wszystkie postanowienia wstępu mają głęboką wartość normatywną”¹⁵. Wypada w związku z tym uznać, iż naruszeniem Konstytucji będzie także działanie wbrew wyrażonym we wstępie do tego aktu prawnego zasadom, takim jak: poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz, dialog społeczny, pomocniczość. Nie powinno natomiast budzić żadnych wątpliwości uznanie za naruszenie

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹³ J. Boć [w:], A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 156. Zob. także: A. Pakuła, *Pozycja ustrojowa centralnych organów administracji rządowej w Polsce (w świetle wybranych przykładów)*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 320 i n.; *idem*, *Relacje między centralnymi a naczelnymi organami administracji rządowej*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Prawo CCXCV, Wrocław 2005, s. 31 i n.; *idem*, *Pozycja Komendanta Głównego Straży Granicznej w strukturze rządowej administracji publicznej*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 241–248; *idem*, *Pozycja ustrojowa organów administracji rządowej szczebla centralnego właściwych w sprawach ochrony środowiska w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 117–125.

¹⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 81.

¹⁵ K. Complak [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 9.

ustawy opieszałości wydawania przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów czy właściwych ministrów stosownych aktów wykonawczych, gdy ustawodawca nałożył obowiązek wydania takich aktów, aczkolwiek wskazane byłoby przy tym, aby ustawodawca określał wiążący i prekluzyjny termin bądź okres, w którym wydanie takich aktów ma nastąpić.

Tryb postępowania, rodzaje orzekanych kar oraz organizację Trybunału Stanu określa ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹⁶. Ustawa ta jednocześnie precyzuje regulację konstytucyjną odnośnie do przedmiotu odpowiedzialności członków Rady Ministrów poprzez dodanie, iż obejmuje ona także popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem przestępstwa skarbowe oraz wskazując, iż w przypadku naruszenia Konstytucji lub ustawy nie musi mieć ono charakteru umyślnego. Pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej wymaga złożenia wstępnego wniosku Marszałkowi Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub co najmniej 115 posłów. Wniosek ten musi spełniać wymogi określone w procedurze karnej dla aktu oskarżenia i podlega ocenie Marszałka Sejmu, czy odpowiada stosownym wymogom ustawowym. W przypadku, gdy wniosek ten nie spełnia wymogów ustawowych, Marszałek Sejmu, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, wzywa reprezentanta wnioskodawców do uzupełnienia w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres uzupełnienia. Jeśli uzupełnienie nie nastąpi we wskazanym terminie i zakresie, Marszałek Sejmu postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu.

W przypadku pozytywnej oceny wniosek jest przekazywany Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W wyniku tego postępowania Komisja uchwała sprawozdanie o wystąpieniu do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej (wniosek taki winien spełniać wymogi stawiane aktowi oskarżenia) lub z wnioskiem o umorzenie postępowania. Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej wobec Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów skutkuje zawieszeniem osób pełniących te funkcje w ich czynnościach. Ściganie przed Trybunałem Stanu jest możliwe w okresie dziesięciu lat od popełnienia danego czynu, chyba że jest on przestępstwem lub przestępstwem skarbowym, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, iż sprawca nie sprawuje już danego urzędu lub nie piastuje danej funkcji.

Za czyny podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej Trybunał Stanu, po przeprowadzeniu rozprawy głównej i w jej wyniku, jest uprawniony do wymierzenia, w stosunku do Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów, łącznie lub osobno, następujących kar:

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2002 r. Nr 101, poz. 925 z późn. zm.

- utraty czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego,
- zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych,
- utraty wszystkich lub niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych.

Kary dotyczące utraty praw i zakazów mogą być orzekane na czas od 2 do 10 lat. W razie uznania przez Trybunał Stanu choćby nieumyślnego naruszenia Konstytucji lub ustaw przez Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów Trybunał orzeka utratę zajmowanego stanowiska. Ze względu jednakże na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu lub szczególne okoliczności danej sprawy Trybunał Stanu może poprzestać na stwierdzeniu winy oskarżonego, a tym samym odstąpić od wymierzenia kary. Za czyny wypełniające natomiast znamiona przestępstwa bądź przestępstwa skarbowego Trybunał Stanu orzeka kary przewidziane w stosownych ustawach karnych.

Odpowiedzialność konstytucyjna jest szczególną odpowiedzialnością prawną, bez wątpienia najdalej idącą. Ponadto stosowne przepisy Konstytucji stanowią podstawę do wyróżnienia politycznej odpowiedzialności naczelnych organów administracji rządowej.

W myśl treści art. 157 Konstytucji członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów, a także indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Instrumentem tej odpowiedzialności jest instytucja wotum nieufności uregulowana w art. 158 i 159 Konstytucji. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów, na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeśli stosowna uchwała została przez Sejm podjęta, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm może także wyrazić wotum nieufności poszczególnym ministrom. Wniosek w tej sprawie może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów. Ponadto Prezes Rady Ministrów może z własnej inicjatywy poddać się i kierowaną przez siebie Radę Ministrów ocenie w drodze zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Przyjęcie takiego wniosku (udzielenie wotum zaufania) wymaga większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku nieuchwalenia wotum zaufania Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów, którą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest zobowiązany przyjąć.

Wypada zauważyć, iż ani Konstytucja, ani żadna inna ustawa nie określa przedmiotu odpowiedzialności politycznej. Jedno jest jedynie pewne: ponosi się ją z tytułu negatywnej oceny działań dokonanej przez posłów, działań niebędących jednakże, co oczywiste, naruszeniem Konstytucji lub ustaw, bądź przestępstwem czy przestępstwem skarbowym. W grę wchodzić mogą zatem takie kryteria oceny, jak sprawność, rzetelność, celowość, zgodność treści rzeczywistych działań z programem Rady Ministrów przedstawionym przez Prezesa Rady Ministrów w momencie kreacji Rady Ministrów, spolegliwość w stosunku do społeczeństwa, stopień poczucia służby publicznej i odpowiedzialności, asertywność, stopień przygotowania działań, kreatywność, terminowość, stopień szybkości reakcji na powstające problemy. W obszarze tej odpowiedzialności mieści się, jak można by chyba sądzić, także stopień realizacji podstawowego, fundamentalnego celu działania administracji publicznej — interesu publicznego, aczkolwiek można także uznać, iż (z uwagi na prawno-normatywny, nie zaś wyłącznie czysto polityczny charakter tej wartości¹⁷) w przypadku bezpośredniego odwoływania się do tego interesu w Konstytucji lub w ustawie jako obowiązkowego kryterium treści czy sposobu realizacji zadania publicznego, stwierdzenie, iż interes publiczny nie został uwzględniony, potraktować należałoby jako, choćby nieumyślne, naruszenie tych aktów prawnych, tj. jako przedmiot odpowiedzialności konstytucyjnej.

W obszarze odpowiedzialności politycznej umieścić wypada także ocenę wykonania przez Radę Ministrów budżetu państwa. W myśl art. 226 Konstytucji Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Konstytucja nie określa jednakże konsekwencji prawnych nieudzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Zdaniem B. Banaszaka „Oznacza to, że negatywna ocena działalności finansowej RM może, co najwyżej, być powodem wystąpienia z wnioskiem o wotum nieufności, ale wcale nie jest powiedziane, że uzyska on wymaganą większość, trudniejszą niż uchwała o nieudzieleniu absolutorium. [...] Zawsze zaś nieudzielenie absolutorium może otworzyć drogę do odpowiedzialności konstytucyjnej członków RM. Gdy uchwała w przedmiocie absolutorium zapada wobec nieistniejącego już rządu, jest to

¹⁷ Szerzej na temat charakteru i roli interesu publicznego zob. m.in.: A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, red. M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski, Łódź 2000, s. 347 i n.; idem, *Interes publiczny jako kryterium polityki wobec administracji publicznej*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 511–519; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95 i n.; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego nr 290, Warszawa 1986.

jedyny z jej możliwych skutków. Warto wszak podkreślić, że w razie nieudzielenia absolutorium nie ma prawnego obowiązku podjęcia w stosunku do członków danego rządu postępowania z tytułu odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁸. Pozostaje zatem jedynie poczucie odpowiedzialności, którego wyraz stanowić powinna rezygnacja Prezesa Rady Ministrów skutkująca złożeniem dymisji Rady Ministrów, której to jednak dymisji, w tym właśnie i tylko w tym trybie złożonej (tj. jako konsekwencji uprzedniej rezygnacji Prezesa Rady Ministrów), w myśl treści art. 162 ust. 2 pkt 3 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może nie przyjąć (może odmówić jej przyjęcia).

Zaznaczyć jednakże należy, iż podstawową płaszczyznę, podstawowy „teren” odpowiedzialności członków Rady Ministrów stanowi, a co najmniej powinien stanowić, nie poziom konstytucyjno-parlamentarny, lecz poziom samej Rady Ministrów. Podstawowe kwestie pozycji ustrojowej tego organu oraz jego członków reguluje Konstytucja, natomiast ich rozwinięcie zawiera ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁹. Ustawa precyzuje generalną konstytucyjną kompetencję Prezesa Rady Ministrów do kierowania pracami Rady Ministrów oraz, co w kontekście problematyki odpowiedzialności jest szczególnie istotne, określa podstawowe oczekiwania wobec członków Rady Ministrów. W pierwszej kolejności ustawa zobowiązuje członków Rady Ministrów do uczestnictwa, na zasadach określonych w Konstytucji, w ustalaniu polityki państwa z rygiorem ponoszenia za treść i realizację działań rządu odpowiedzialności w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W odniesieniu natomiast do relacji wewnątrzrządowych za najistotniejsze uznać wypada następujące ustawowe obowiązki:

- inicjowania i opracowywania, w odpowiednim merytorycznym zakresie działania, polityki rządu, przedkładania inicjatyw i odpowiednich projektów aktów prawnych na posiedzenia Rady Ministrów,
- realizowania polityki ustalonej przez Radę Ministrów i współdziałania w tym celu z innymi członkami Rady Ministrów,
- reprezentowania w swoich wystąpieniach stanowiska zgodnego z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów,
- uprzedniego porozumienia z Prezesem Rady Ministrów w sprawie treści oświadczeń składanych w imieniu rządu.

Nie ulega wątpliwości, iż z tytułu wykonywania zarówno tych obowiązków, które można określić łącznie jako lojalnościowo-kooperacyjne, jak i wszelkich innych zadań i obowiązków wynikających z całokształtu porządku prawnego, w tym z aktów kierownictwa wewnętrznego, członkowie Rady Ministrów ponoszą w pierwszej kolejności odpowiedzialność przed Prezesem Rady Ministrów, który, stosownie do treści art. 148 Konstytucji, m.in. kieruje pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wy-

¹⁸ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 532–533.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2012 r., poz. 392 z późn. zm.

konywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Uwzględnić jednakże należy fakt, iż poza konstytucyjnie uregulowanym uprawnieniem Prezesa Rady Ministrów do występowania do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o dokonanie zmian w składzie Rady Ministrów, brak jest stosownych regulacji odnośnie do innych środków dyscyplinujących członków Rady Ministrów. Jeśli jednak wziąć pod uwagę konstytucyjną kompetencję Prezesa Rady Ministrów do kierowania pracami Rady Ministrów (aczkolwiek nie pełni on funkcji kierownika zakładu pracy w rozumieniu prawa pracy, a członkowie Rady Ministrów nie są pracownikami w rozumieniu tego prawa²⁰), to mogą być zastosowane typowe narzędzia oddziaływania kierowniczego, jak zwrócenie uwagi, rozmowa ostrzegawcza, upomnienie, nagana, a w ostateczności (co już jest prawnie uregulowane) — wystąpienie z wnioskiem o odwołanie. W swoim charakterze odpowiedzialność członków Rady Ministrów wobec Prezesa Rady Ministrów jest zatem polityczna. Jej podstawę stanowią będą, jak sądzić należy, kryteria podobne do odpowiedzialności politycznej ponoszonej przez naczelne organy administracji rządowej wobec Sejmu. Zaznaczyć wreszcie wypada i to, iż zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i pozostali członkowie Rady Ministrów ponoszą ponadto odpowiedzialność partyjną wobec swoich partyjnych ugrupowań (swojego partyjnego zaplecza, są przecież z reguły członkami partii politycznych) w trybie i na zasadach określonych w stosownych statutach i innych dokumentach partyjnych i z określonymi tam konsekwencjami, w tym z cofnięciem partyjnej rekomendacji do zajmowanego stanowiska bądź pełnienia danej funkcji czy z zawieszeniem w prawach członka lub nawet z pozbawieniem członkostwa. Należy jednakże zdecydowanie opowiedzieć się za oddzieleniem tej odpowiedzialności od odpowiedzialności politycznej i tym samym zakwestionować nawet próbę utożsamiania interesu partyjnego z interesem publicznym.

2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPRAWUJĄCYCH FUNKCJE CENTRALNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

W odróżnieniu od naczelnych, prawny status centralnych organów administracji rządowej nie jest, nawet w podstawowym konstrukcyjnym zarysie określo-

²⁰ Termin „powołanie” zastosowany w Konstytucji odnośnie do kreacji Rady Ministrów nie jest równoznaczny z powołaniem jako formą nawiązania stosunku pracy. W myśl bowiem art. 68 par. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.) stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Taka sytuacja zachodzi np. w odniesieniu do pracowników samorządowych. Art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. 2014 r., poz. 1202) stanowi, że na podstawie powołania są zatrudniani wyłącznie następujący pracownicy samorządowi: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa.

ny w Konstytucji, a jedynie w przepisach stosownych ustaw ustrojowych i materialnych, tj. w ustawie o Radzie Ministrów, ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²¹ oraz w poszczególnych ustawach kreujących urzędy tych organów i określających tym samym ich zadania i kompetencje. Organy te są wbudowane w zasadniczej liczbie w struktury poszczególnych funkcjonalnych obszarów administracji rządowej, tj. w struktury poszczególnych działów administracji rządowej, i podporządkowane organizacyjnie właściwym ministrom, w nielicznych natomiast przypadkach, wskazanych w art. 33 a ustawy o działach administracji rządowej, w strukturę pozadziałową i podporządkowane organizacyjnie bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Organy te nie wchodzi w skład Rady Ministrów, co w powiązaniu z ich pozakonstytucyjnym statusem oznacza, że osoby sprawujące funkcje tych organów nie ponoszą ani konstytucyjnej, ani politycznej (parlamentarnej) odpowiedzialności. Żaden przepis nie daje także podstawy do uznania, że osoby te posiadają status pracowniczy czy urzędniczy, stosowne przepisy nie wskazują, że powołanie na te urzędy skutkuje nawiązaniem stosunku pracy (analogicznie do przypadku osób sprawujących funkcje naczelnych organów administracji rządowej), co oznacza, że nie ponoszą też odpowiedzialności porządkowej czy tym bardziej dyscyplinarnej. Można zatem uznać, że występuje tu, podobnie jak w przypadku osób pełniących funkcje wicepremierów bądź ministrów, sytuacja ponoszenia odpowiedzialności wobec podmiotów uprawnionych do kierowania, tj., odpowiednio, Prezesa Rady Ministrów czy właściwego ministra, z zastosowaniem analogicznych środków oddziaływania, jakie przysługują Prezesowi Rady Ministrów w stosunku do wicepremierów i ministrów, a w przypadku gdy dopuszczalna jest przynależność partyjna piastuna centralnego organu administracji rządowej (co ma miejsce w zdecydowanej większości przypadków) — w grę wchodzi także odpowiedzialność wobec właściwych statutowo organów partyjnych. Najostrzejszym środkiem tej odpowiedzialności jest odwołanie z zajmowanego stanowiska. Bez względu na podporządkowanie organizacyjne (Prezesowi Rady Ministrów bądź właściwym ministrom działowym) odwołanie, jak też powołanie, należy do wyłącznej kompetencji Prezesa Rady Ministrów, przy czym w niektórych przypadkach ustawodawca określa przesłanki, które muszą zaistnieć, aby odwołanie mogło bądź musiało nastąpić²², w niektórych pozostawia w tym względzie w zasadzie pełną swobodę decyzyjną Prezesowi Rady Ministrów²³. Pełniący funkcje centralnych organów administracji rządowej ponoszą jednakże również, na podstawie stosownych przepisów, odpowiedzialność prawno-karną za nieprzestrzeganie obowiązujących ich przepisów antykorupcyjnych, przekraczanie uprawnień (nadużywanie władzy), sprawstwo kierownicze, popełnianie prze-

²¹ Tekst jedn. Dz.U. 2013 r., poz. 743 z późn. zm.

²² Np. dotyczy to odwołania szefa Służby Cywilnej: art. 12 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. 2014 r., poz. 1111 z późn. zm.).

²³ Taka sytuacja zachodzi m.in. w przypadku odwoływania Komendanta Głównego Policji, art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. 2015 r., poz. 355).

stępstw urzędniczych, takich jak np. przeciwko dokumentom, płatna protekcja, nieuprawnione ujawnianie informacji objętych stosownymi klauzulami ochrony.

3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAJMUJĄCYCH STANOWISKA SEKRETARZA RADY MINISTRÓW, SEKRETARZY I PODSEKRETARZY STANU ORAZ SZEFA KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Godzi się przede wszystkim zauważyć, iż status ustrojowy tych podmiotów reguluje wyłącznie, i to w sposób niezmiernie ogólny, wręcz ogólnikowy, jedynie ustawa o Radzie Ministrów. Z treści jej stosownych przepisów wynika jedynie, iż stanowiska sekretarza i podsekretarzy stanu tworzy się w ministerstwach i w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Sekretarze i podsekretarze stanu są powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów. Właściwy minister bądź odpowiednio Prezes Rady Ministrów określa zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu, przy czym w przypadku ministerstw sekretarz stanu, a jeśli nie został powołany, to podsekretarz stanu, zastępuje ministra w ustalonym przez tego ministra zakresie. Żaden przepis nawet nie sugeruje przy tym, aby powołanie sekretarza i podsekretarza stanu oznaczało nawiązanie stosunku pracy. Są oni tym samym uzależnieni jedynie od swoich politycznych zwierzchników i tylko wobec nich ponoszą odpowiedzialność. Jest to bez wątpienia odpowiedzialność wyłącznie polityczna, ponoszona według kryteriów analogicznych, do przypadku członków Rady Ministrów wobec Prezesa Rady Ministrów czy centralnych organów administracji rządowej wobec, odpowiednio, Prezesa Rady Ministrów bądź właściwego ministra, której najostrzejszą konsekwencją jest odwołanie z zajmowanego stanowiska. W przypadku tych podmiotów nie ma żadnych ustawowych przesłanek czy kryteriów odwoływania, co należy do wyłącznej sfery dyskrejonalnych kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Podobna sytuacja dotyczy szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz sekretarza Rady Ministrów. Ponadto osoby zajmujące wskazane w tym punkcie stanowiska są z reguły członkami partii politycznych, w związku z czym ponoszą także odpowiedzialność partyjną, co powoduje, iż i w przypadku tych osób wypada poczynić tę samą uwagę, jak w odniesieniu do odpowiedzialności partyjnej Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów. Podobnie jak sprawujący funkcje centralnych organów administracji rządowej, również omawiane w tym punkcie podmioty ponoszą stosowną odpowiedzialność prawnokarną z powodów analogicznych do piastunów centralnych organów administracji rządowej.

Problem odpowiedzialności należy bez wątpienia do fundamentalnych w demokratycznym państwie prawnym. Przedstawione uwagi wskazują, iż w przedmiotowym obszarze mamy do czynienia z istotnym zróżnicowaniem i niejednołitością stosownych regulacji prawnych, co budzi, jak sądzę, pewne wątpliwości, w szczególności co do braku sprecyzowania treści odpowiedzialności politycznej.

Należy także podkreślić już podniesioną na wstępie tego tekstu kwestię i uzupełniającą przywołać konstatację J. Bocia, że „Istotnym elementem odpowiedzialności jako instytucji prawnej i procesu praktycznego zarazem, dostrzeganym zarówno w sferze ocen wewnętrznych, jak i w sferze ocen społecznych, jest utożsamianie odpowiedzialności organów z odpowiedzialnością ludzi. Oddzielne traktowanie tych kwestii doprowadza bowiem do mistycyzmu w doktrynie i w praktyce”²⁴.

RESPONSIBILITY OF OFFICIALS FULFILLING FUNCTIONS AND HOLDING POSITIONS IN GOVERNMENTAL ADMINISTRATION

Summary

The responsibility in question differs, according to the nature of a fulfilled function and held position. The broadest scope of responsibility is incurred by officials fulfilling functions of supreme organs of governmental administration (Prime Minister and members of the Council of Ministers). It is a constitutional responsibility (of penal-legal nature) before the Tribunal of State and a political responsibility before the Parliament. Officials fulfilling functions of central organs of governmental administration and holding other high positions (secretary and under-secretary of state, secretary to the Council of Ministers, Chief of the Chancellery of the Prime Minister), incur mainly political responsibility before their superiors and penal-legal liability before ordinary courts of law, e.g. for the breach of anti-corruption regulations, abuse of power and official misconduct.

²⁴ J. Boć [w:], A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 339.